

**Advies van de Commissie bezwaarschriften van de gemeenteraad van Velsen naar aanleiding van het bezwaarschrift van 16 oktober 2012, ontvangen op 18 oktober 2012, van de belangengroeperingen uit Velsen-Zuid, IJmuiden en Driehuis in de persoon van de heer B. van Deudekom te Velsen-Zuid en de heer B. Diepstraten te IJmuiden, in deze vertegenwoordigd door de heer R.M. Rensing, advocaat te Haarlem, gericht tegen het besluit van de raad van 20 september 2012, door verzending op 24 september 2012 bekend gemaakt, om: het inleidend verzoek van genoemde belangengroeperingen tot het houden van een referendum over de Hoogwaardige Openbaarvervoer Voorziening (HOV) niet ontvankelijk te verklaren.**

---

Het bezwaarschrift kwam op 18 oktober 2012 in bij het college van burgemeester en wethouders die, aangezien zij niet het bevoegd bestuursorgaan waren, het op grond van hun doorzendplicht onmiddellijk doorzonden aan de gemeenteraad.

De gemeenteraad stelde het conform artikel 6 van de op 18 mei 2006 door de gemeenteraad van Velsen vastgestelde 'Verordening Commissie bezwaarschriften' in handen van de Commissie Bezwaarschriften (hierna: de Commissie), die hierbij ex artikel 17 van genoemde Verordening haar advies uitbrengt voor een te nemen besluit op bezwaar.

---

#### **De Commissie bezwaarschriften heeft het onderstaande overwogen:**

---

##### **Ten aanzien van het bestreden besluit:**

Per e-mail van 5 juli 2012 dienden de belangengroeperingen Velsen-Zuid, IJmuiden en Driehuis, vertegenwoordigd door de heer B. van Deudekom te Velsen-Zuid en de heer B. Diepstraten te IJmuiden, een inleidend verzoek in bij de raad tot het houden van een referendum over de 'HOV Velsen'. Dit verzoek ging vergezeld van de handtekeningen van tenminste 250 kiesgerechtigden. Het verzoek luidde:

*"... het in 2008 door de gemeenteraad genomen besluit van het tracé van het HOV Velsen en over nog te nemen besluiten door de raad inzake HOV Velsen, zoals de besluitvorming over de bestemmingsplan wijzigingen die wettelijk gezien nodig zijn om de plannen uit te kunnen voeren"*

Op 20 september 2012 nam de raad in zijn openbare vergadering het besluit om het inleidende verzoek van belangengroeperingen niet-ontvankelijk te verklaren. De motivering van dit besluit was, samenvattend, gegrond op artikel 5 van de Referendumverordening Velsen waar in het eerste, tweede en derde lid wordt gesteld dat een referendumverzoek moet zien op een 'conceptraadbesluit' dat is geagendeerd, terwijl onderhavig verzoek zich richt op een al in 2008 genomen besluit en verder op niet nader bepaalde eventuele voorgenomen besluiten ten aanzien van de vaststelling van bestemmingsplannen.

##### **Ontvankelijkheid:**

Gezien de verzenddatum van het besluit op 24 september 2012 en de ontvangst van het bezwaarschrift op 18 oktober 2012 is het bezwaarschrift tijdig ingediend. Ook verder voldoet het aan de wettelijk eisen die artikel 6:5 van de **Algemene wet bestuursrecht** (hierna: Awb) stelt. Op grond van artikel 8:1 juncto artikel 7:1 Awb kan echter alleen een belanghebbende bezwaar maken.

De zich 'belangengroeperingen' noemende stichtingen zijn in de praktijk: de Stichting Visie en Analyse, gericht op de belangen van het dorp Driehuis, de Stichting Belangengroep Bewoners Van Houtenlaan en Zeeweg, gericht op de belangen van de bewoners van genoemde straten, en de Stichting Dorpsraad Driehuis, gericht op het bevorderen van het woon- en leefmilieu in Driehuis.

Aangezien geen van de stichtingen een statutaire doelstelling heeft die zich ook maar enigermate richt op het houden van een referendum kunnen zij in deze zaak aan hun statuten geen algemeen of

collectief, boven-individueel, belang ontleen. En voor zover de stichtingen stellen dat de in de statuten geformuleerde 'belangen van de bewoners' een belang inhoudt bij het bestreden besluit is dit veel te algemeen gesteld in relatie tot het belang waarvoor zij in dit concrete geval opkomen. In de zin dat de stichtingen dus een belang van een groep behartigen dat als zodanig in het geding is en dat de stichtingen volgens hun statuten in het bijzonder behartigen zijn ze, zo stelt de Commissie, niet-ontvankelijk.

Een belang bij het bestreden besluit kan in dit geval alleen gevonden worden door de stichtingen op te vatten als een bundeling van rechtstreeks bij het besluit op bezwaar betrokken individuele belangen. Door deze bundeling kan de rechtsbescherming meer effectief worden ingezet in vergelijking tot het afzonderlijk optreden van de ondertekenaars van het verzoek van 5 juli 2012, die qualite qua door het bestreden besluit rechtstreeks in hun belangen worden getroffen. In de door de belangengroeperingen tot stand gebrachte bundeling van deze individuele belangen kunnen dan de feitelijke werkzaamheden van de groepen besloten worden geacht (zie bijvoorbeeld: ABRvS, 19 januari 2011, LJN BP1342). Op grond van bovenstaande kunnen de belangengroeperingen in hun bezwaar worden ontvangen en zullen zij verder in dit advies aangeduid worden als 'bezwaarden'.

#### **Openbare zitting:**

Op 14 november 2012 heeft de Commissie, bestaande uit de mevrouw A.M. Hohensteijn, voorzitter, mevrouw V.H. Doelwijt, lid, de heer M. Engelberts, lid, de heer P.C. de Goede, lid en de heer W. Dooijes, secretaris, ex artikel 7:2 Awb een openbare zitting gehouden waarin bezwaarden in de gelegenheid zijn gesteld te worden gehoord. Hiervan is gebruik gemaakt door bezwaarden in de persoon van de heer B. van Deudekom vergezeld van zijn vertegenwoordiger de heer R.M. Rensing. Verder waren 22 toehoorders c.q. bij het besluit betrokken individuele belanghebbenden aanwezig. Van de raad was geen vertegenwoordiger aanwezig. Van de zitting is een verslag gemaakt dat als **bijlage** bij dit advies is gevoegd en daar ook onderdeel van uitmaakt.

#### **Standpunt van bezwaarde:**

Bezwaarden stellen dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven en hebben ter onderbouwing daarvan in hun bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting de volgende bezwaren naar voren gebracht, die hierna samengevat worden weergegeven. Er wordt door bezwaarden gesteld:

1. dat uit de formulering van artikel 1 van de Referendumverordening blijkt dat een referendum zowel over een te nemen als over een genomen besluit kan worden gehouden. Omdat de raad dit miskent is er in feite sprake van dat de raad zich niet aan de wet houdt;
2. dat de stelling onder 1 wordt ondersteund door het tevens op 20 september 2012 door de raad genomen besluit om het college te verzoeken een voorstel te doen tot aanpassing van de referendumverordening;
3. dat bezwaarden op grond van bovenstaande bezwaren de stellige indruk hebben dat het college een bewuste strategie heeft om de invloed van de burgers van de gemeente doelbewust te frustreren; dat dit ook blijkt uit het feit dat het tracé steeds maar weer in kleine deelplannen wordt opgeknipt zodat het voor de burgers welhaast onmogelijk is om georganiseerd op te trekken tegen de plannen;

**n.b.** Bezwaarden stellen in hun bezwaarschrift verder dat het in de rede ligt dat alle ontwerp-bestemmingsplannen, die noodzakelijk zijn voor de aanleg van het tracé voor de HOV, als concept-besluit door het college aan de raad worden aangeboden zodat bewoners van de gemeente conform de Referendumverordening hierover een referendumverzoek kunnen indienen.

Voor een volledige weergave van de bezwaren wordt verwezen naar het bovengenoemde bezwaarschrift en het verslag van de hoorzitting.

#### **Heroverweging:**

Omtrent de wenselijkheid van een referendum in het Nederlandse staatsrecht is de afgelopen decennia veel gediscussieerd. Dit heeft niet geresulteerd in een constitutionele verankering. Wel is tussen 2002 en 1 januari 2005 de Tijdelijke referendumwet van kracht geweest. Deze wet maakte het mogelijk om alleen niet-bindende correctieve referenda te houden over wetten die door de Tweede Kamer der

Staten-Generaal waren aangenomen. Er heeft toen op nationaal niveau geen enkel referendum plaatsgevonden op grond van deze wet. Voor het referendum over de Europese Grondwet op 1 juni 2005 is, als resultaat van een initiatiefvoorstel vanuit de Tweede Kamer, een aparte wet aangenomen door de Staten-Generaal. Op plaatselijk niveau zijn vier referenda gehouden onder vigeur van de Tijdelijke referendumwet in de gemeenten Voerendaal, Hilversum, Huizen en Zwolle. De Gemeentewet kent de figuur van een referendum niet. Wel hebben diverse gemeenten een referendumverordening. Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is in dit verband een modelverordening opgesteld.

De Commissie overweegt dat beslissende c.q. bindende referenda niet mogelijk zijn nu de Grondwet noch de Gemeentewet daar een basis voor verschaffen. Deze overweging dient te worden gerelateerd aan het in het derde lid van artikel 67 van de Grondwet opgenomen en algemeen aanvaarde - en tot 1992 in de Gemeentewet voor raadsleden voorkomende (artikel 51 Gemeentewet-oud) - gebod aan de leden van de Staten-Generaal om zonder last te stemmen. In feite wordt hierdoor de positie van elke volksvertegenwoordiger en dus ook van elk raadslid bepaald. Elk bindend mandaat van een lid van de raad is nietig. Elke binding die voortvloeit uit een referendum staat op gespannen voet met het lastverbod. Dit moet leiden tot de conclusie dat binnen de decentrale overheid alleen niet-verplichtende raadgevende of -plegende referenda mogelijk zijn mits hier een materieel wettelijke grondslag voor is.

Correctieve referenda die van rechtswege kunnen leiden tot vernietiging van een al genomen besluit door een vertegenwoordigend lichaam zijn niet mogelijk in Nederland.

#### ***Referendumverordening Velsen***

Op grond van artikel 147 van de Gemeentewet is de raad bevoegd om verordeningen vast te stellen 'voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend'. Artikel 149 Gemeentewet geeft vervolgens de raad de bevoegdheid 'alle verordeningen te maken die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt'.

In zijn vergadering van 15 november 2007 stelde gemeenteraad een eerste Referendumverordening vast die op 1 januari 2008 in werking trad. De achtergrond van de vaststelling van deze verordening lag in het feit dat per 1 januari 2005 geen landelijke wetgeving meer was die een gemeentelijk referendum mogelijk maakte door het vervallen van de Tijdelijke referendumwet. Op basis van een initiatiefvoorstel van de fracties van D66 Velsen en de SP is toen onderhavige verordening vastgesteld. Alhoewel de verordening in 2009 is aangepast op het punt van de benoeming van een Commissie van advies en toezicht bij het te houden referendum en in 2012 met name op het punt van het aantal benodigde kiesgerechtigden noodzakelijk voor een definitief verzoek (van 15.000 naar 7.500) is de verordening in Velsen verder in essentie gelijklopend gebleven. De nu van toepassing zijnde **Referendumverordening Velsen 2012** trad op 16 maart 2012 in werking.

Artikel 1, begripsbepalingen, vermeldt voor zover hier van belang:

*In de verordening wordt verstaan onder:*

- a. *referendum: een raadplegende volkstemming, waarbij de kiesgerechtigden zich uitspreken over een door de raad te nemen of genomen besluit.*

Artikel 4, initiatief van de raad, vermeldt in het eerste lid:

1. *De raad kan besluiten tot het houden van een referendum.*

Artikel 5, initiatief van kiesgerechtigden, vermeldt tenslotte:

1. *Kiesgerechtigden kunnen over een door de raad te nemen besluit een inleidend verzoek tot het houden van een referendum indienen.*
2. *...*
3. *Het inleidende verzoek vermeldt welk conceptraadsbesluit het betreft. ....*

De Commissie leest de Referendumverordening Velsen 2012 zo dat de raad op grond van artikel 4 bevoegd is om te besluiten een referendum te houden dat conform artikel 1, lid a, van de verordening zowel een nog te nemen besluit als een al genomen besluit als onderwerp kan hebben.

Kiesgerechtigden kunnen echter op grond van artikel 5, lid 1, van de verordening nadrukkelijk alleen ten aanzien van een door de raad nog te nemen besluit een inleidend verzoek tot het houden van een referendum indienen.

Deze lezing vindt ook steun in de leden 1 en 3 van artikel 6 van de Referendumverordening - dat specifiek gaat over de beslissing op het inleidend verzoek - waar consequent wordt gesproken van een concept(raads)besluit en in lid 4 dat luidt:

*Na de behandeling kiest de raad ervoor om*

- a. ofwel het besluit aan te houden . . .*
- b. ofwel een besluit te nemen en daarbij te bepalen dat de inwerkingtreding van het raadsbesluit wordt opgeschort totdat de beslissing als bedoeld in artikel 8, lid 2 is genomen, of een beslissing naar aanleiding van de uitslag van het te houden referendum is genomen.*

In dit laatste geval heeft de raad moverende redenen om al wel een besluit te nemen, waarvan de inwerkingtreding echter wordt opgeschort. Naast de situatie van artikel 4 dat een referendum wordt gehouden op initiatief van de raad zelf, is dit dus een tweede mogelijkheid van de raad om te besluiten dat een referendum gaat over een al genomen besluit.

#### **Modelverordening:**

Ten aanzien van het verschil in begripsbepaling tussen de Referendumverordening Velsen 2012 - waarin sprake is van een referendum over een te nemen én genomen besluit - en de op 27 mei 2009 door de VNG vastgestelde modelverordening - waarin alleen sprake is van een referendum over een concept raadsbesluit - overweegt de Commissie dat dit juist gerelateerd moet worden aan de afwijkende redactie tussen artikel 4 en artikel 6 van beide verordeningen.

De Referendumverordening Velsen 2012 geeft, zoals hier boven vermeld, in artikel 4 de raad de bevoegdheid om op eigen initiatief te besluiten tot het houden van een referendum. De modelverordening kent een dergelijke bevoegdheid van de raad niet.

De Referendumverordening Velsen 2012 geeft in artikel 6, lid 4, onder b, de raad vervolgens specifiek de bevoegdheid om alvorens een referendum te houden eerst een besluit te nemen, waarvan de werking wordt opgeschort. De modelverordening kent een dergelijke constructie ook niet. Dit maakt het dus noodzakelijk om ook de 'begripsbepaling' in artikel 1 van de Referendumverordening Velsen aan te passen vergeleken bij de modelverordening.

De Commissie overweegt op grond van het feit dat de begripsbepaling van 'referendum' in artikel 1 van de Referendumverordening Velsen 2012 blijkbaar aanleiding geeft tot begripsverwarring dat het wenselijk is hiernaar nog eens kritisch te kijken en zo nodig tot aanpassing hiervan te besluiten.

#### **Concluderende:**

De Commissie stelt dat de afwijking van de Velsense Referendumverordening 2012 ten opzichte van de modelverordening een bewuste en doordachte keuze is geweest van de raad - en dus geen gevolg van een vergissing - die hiermee zijn autonome bestuursbevoegdheid ten volle heeft gebruikt. De gemeenteraad van Velsen heeft gekozen om in de eerste plaats zelf te kunnen besluiten om een referendum te houden over beide soort van besluiten (genomen en nog te nemen) en vervolgens kiesgerechtigden alleen bevoegd te maken om bij hem een inleidend verzoek in te dienen tot het houden van een referendum over een nog te nemen raadsbesluit.

Aangezien bezwaarden een verzoek voor een referendum over een al in 2008 genomen raadsbesluit en verder over niet specifieke, mogelijk nog te nemen raadsbesluiten centraal stellen, oordeelt de Commissie dat er voor dit verzoek tot het houden van een referendum geen rechtsgrond in de Referendum-verordening Velsen 2012 te vinden is. Bijgevolg kan de raad hierover ook geen inhoudelijk besluit nemen. Op grond hiervan ziet de Commissie geen reden om aan te nemen dat het bestreden besluit, om het verzoek van kiesgerechtigden niet-ontvankelijk te verklaren, niet in stand zou kunnen blijven.

**Behandeling bezwaren:**

**ad 1.** de Commissie overweegt op grond van bovenstaande dat de raad op eigen initiatief kan besluiten om een referendum te houden over een nog te nemen of genomen besluit, waarvan de inwerkingtreding is opgeschort. Kiesgerechtigden kunnen alleen over een nog door de raad te nemen besluit een inleidend verzoek tot het houden van een referendum indienen. Het door bezwaarden verzochte onderwerp voor een referendum - een al in 2008 door de raad genomen besluit - valt buiten de werkingssfeer van de Referendumverordening Velsen 2012. De raad miskent hiermee geenszins het onderscheid tussen te nemen en genomen besluit en heeft zich bij zijn besluit van 20 september 2012 wel degelijk aan de verordening gehouden.

Het bezwaar kan geen doel treffen.

**ad 2.** de Commissie overweegt dat het verzoek van de raad aan het college tot wijziging van de referendumverordening Velsen 2012 ziet op een verduidelijking van de artikelen in de verordening zodat er in de toekomst geen enkel misverstand meer over kan bestaan dat kiesgerechtigden alleen over een nog te nemen besluit door de raad een referendumverzoek kunnen indienen. Enige noodzaak tot verdere wijziging ziet de Commissie verder niet. Zoals boven uiteengezet is de Referendumverordening Velsen 2012 overigens logisch, begrijpelijk en niet vatbaar voor enig misverstand. Het bezwaar kan geen doel treffen.

**ad 3.** de Commissie adviseert de raad in juridische zin en heeft verder geen mening over de politieke handelwijze van bestuursorganen, in dit geval niet over het college van burgemeester en wethouders en gaat dus verder niet in op de hier geuite opmerkingen van bezwaarden.

**ad n.b.** Deze door bezwaarden naar voren gebrachte ideeën en wensen kan de Commissie alleen ter kennisgeving aannemen en de raad daarover informeren.

**Conclusie:**

De Commissie kan in de heroverweging van het bestreden besluit van de raad van 20 september 2012 en in de beoordeling van de bezwaren geen aanleiding vinden om dit besluit onrechtmatig te achten. Bijgevolg kan dit besluit zonder wijziging in stand worden gelaten.

---

**advies Commissie bezwaarschriften:**

---

Op grond van bovenstaande adviseert de Commissie bezwaarschriften aan de raad om te besluiten:

- het bezwaarschrift van 16 oktober 2012, ontvangen op 18 oktober 2012, van de belangengroeperingen uit Velsen-Zuid, IJmuiden en Driehuis in de persoon van de heer B. van Deudekom te Velsen-Zuid en de heer B. Diepstraten te IJmuiden, in deze vertegenwoordigd door de heer R.M. Rensing, advocaat te Haarlem, gericht tegen zijn besluit van 20 september 2012, door verzending bekend gemaakt op 24 september 2012, tot niet-ontvankelijk verklaring van het inleidend verzoek van genoemde belangengroeperingen tot het houden van een referendum over de Hoogwaardig Openbaarvervoer Voorziening (HOV) ontvankelijk te verklaren;
- in de heroverweging geen aanleiding te zien om zijn bestreden besluit van 20 september 2012 te herroepen en dit bijgevolg ongewijzigd in stand te laten.

Velsen, 29 januari 2013

secretaris,



dhr. W. Dooijes

voorzitter



mw A.M. Hohensteijn